

Une seconde chambre, non pas une chambre secondaire

L'Hon. Guy Charbonneau

J'aimerais aborder en premier lieu deux questions qui sont très fréquemment posées, à savoir : Le Sénat est-il utile? et Quel travail accomplissent les sénateurs?

Le Sénat est la seconde chambre législative. Tout projet de loi, sauf ceux de nature financière, peut émaner du Sénat. Cependant, presque tous, parrainés par des ministres, sont présentés aux Communes et le Sénat les révisé, les amende, les polit ou les refuse. Ce travail de perfectionnement ou de rejet ne s'accomplit pas d'abord dans la chambre même du Sénat. Pour assister aux véritables discussions, il faut descendre à aller dans les salles de comités qui sont devenues des cénacles, tellement le dialogue entre sénateurs et témoins-experts est serré, étoffé, dans le calme et la sérénité, loin des clameurs oratoires de quelques partisans épris de publicité électorale.

Jusqu'à la fin des années soixante, il n'est pas exagéré d'affirmer que le Sénat a retouché environ 20% des projets de loi émanant de la Chambre des communes. Dans plusieurs cas, il s'agissait d'amendements de fond. Depuis 1971, la procédure s'est affinée et le rôle du Sénat a considérablement évolué et, si paradoxal que ce soit, de façon inversement proportionnelle à la qualité de l'image projetée. Depuis cette date, dès qu'un ministre dépose aux Communes un projet de loi important, nous en recevons le texte au Sénat. Nous le déférons immédiatement à l'un de nos comités permanents qui en entreprend l'étude. Ces comités comptent déjà souvent parmi leurs membres des experts du sujet traité, mais ne se contentant pas de leurs connaissances infuses, si je peux dire, ils convoquent des spécialistes de l'extérieur et approfondissent en leur compagnie les éléments du projet de loi. Si bien qu'à la suite de ces examens substantiels, les comités sont en mesure de proposer aux ministres parrains des amendements souvent nombreux, même fondamentaux et ce, pendant que le projet de loi est encore en discussion aux Communes. Les ministres, sauf de très rares exceptions, acceptent ces propositions d'amendement, les incorporent à leurs projets sans rien révéler de leur origine. Tout se passe derrière la scène et le Sénat

n'en reçoit aucun crédit. Non seulement ne lui en attribue-t-on pas le mérite, mais il est même sujet à critiques. En effet, lorsque les projets de loi amendés lui arrivent officiellement, le Sénat en vote rapidement l'adoption puisqu'il a déjà examiné ces textes de loi, et il se voit accusé de les entériner à l'aveuglette.

Pourquoi le public n'est-il pas mieux informé de ces travaux pourtant si constructifs? Tout simplement parce que les débats en comités sénatoriaux sont remplacés par des dialogues, des discussions entre gens avertis, où l'esprit partisan n'est pas de mise, où le ton est au calme fixe, où la teneur des propos est souvent technique, même scientifique. En somme, presque rien pour la galerie. Dire que par scrupule de recherche aride nous faisons le vide autour de nous ne serait pas une figure de style!

Je m'empresse d'ajouter que nous, sénateurs, sommes en partie responsables de cette méconnaissance de la part du public. Nous tenons pour acquis que la qualité de notre participation législative suffit à nous dédouaner. C'est peut-être noble comme attitude mais ce n'est pas très profitable. Nous nous devons de trouver les moyens de communiquer avec le grand public auquel nous devons faire connaître, en plus de nos comités permanents, nos comités spéciaux et nos commissions d'enquête. Les travaux et les recherches que l'on y entreprend sont de qualité exceptionnelle et méritent à leurs participants, non pas quelque reconnaissance puisqu'ils accomplissent leurs fonctions normales, mais un certain degré d'admiration.

Je pourrais citer de nombreux projets de loi que nous avons amendés de la sorte sans que personne n'en sache rien. Une exception a été le projet de loi récent sur la sécurité canadienne et le service du renseignement. À la suite de notre rapport, qui fut une critique exhaustive, le projet de loi a été retiré et complètement remanié. Pour une fois, nous avons fait les manchettes, grâce à un sujet à fleur de peau qui touchait chacun dans son intimité, tout en concernant la sécurité nationale.

Pour ne pas me complaire dans l'auto-satisfaction, je voudrais vous citer les propos d'un journaliste qui écrivit dans l'*Ottawa Week Newsletter* que le Sénat devait probablement son succès à son influence discrète. Les ministres ont toujours pris les amendements du Sénat et les ont présentés aux Communes, sans

M. Guy Charbonneau est président du Sénat. Ceci est une version abrégée d'une allocution qu'il a prononcée devant la Chambre de commerce française au Canada (section de l'Ontario), à Toronto, le 12 septembre 1985.

jamais dire d'où ils venaient. ¹ J'ajouterai à ces paroles celles d'un universitaire qui a dit : J'ai remarqué que les membres des comités du Sénat posaient généralement aux hauts fonctionnaires des questions pertinentes, bien documentées et bien moins partisans que ne le faisaient les députés de la Chambre des communes. ²



Nous pourrions citer de nombreux exemples, mais je me contenterai de celui de la Réforme de la législation fiscale de 1971. Le Comité sénatorial des banques et du commerce consacra 3 mois à l'examen du livre blanc préliminaire, reçut quelque 443 mémoires, entendit 118 témoins et proposa plus de 40 amendements qui furent presque tous incorporés par le gouvernement au projet de loi présenté à la Chambre. Par la suite, ce comité du Sénat soumit de nouveau le projet de loi à un examen méticuleux pendant trois autres mois, et recommanda neuf autres amendements, tous acceptés par les Communes. En agissant de la sorte, les sénateurs ont accompli une tâche indispensable, au nom des contribuables et des citoyens en général, en simplifiant, en clarifiant la législation, leur évitant ainsi des textes irréguliers et inapplicables, sans parler de procès inutiles et coûteux.

À part les travaux des comités, les enquêtes du Sénat tiennent également une place importante. Favorisés que nous sommes par la présence parmi nous de spécialistes en de nombreux domaines, il nous est possible de nous engager dans des enquêtes en profondeur sur des sujets d'intérêt général. Ces sénateurs enquêteurs, déjà familiers avec les sujets traités, savent à quels spécialistes faire appel pour alimenter leurs recherches de façon à produire des rapports solides et applicables. Du fait que

nous sommes législateurs, nous axons nos travaux sur la possibilité de convertir en projets de loi les résultats ou les rapports de ces enquêtes. C'est ainsi que sont nées, à la suite de nos enquêtes, des lois d'importance capitale, et qu'ont même été créés de nouveaux ministères.

Qu'il me suffise de vous mentionner quelques-unes des enquêtes que nous avons menées au cours des dernières années :

- Enquête sur les tarifs du GATT à la suite des négociations du Kennedy Round
- Enquête sur les médias relativement au contrôle par des firmes étrangères
- Enquête sur la politique fiscale et financière au Canada
- Enquête sur la réforme fiscale
- Enquête sur l'industrie agricole
- Enquête sur les investissements directs étrangers au Canada
- Enquête sur l'industrie textile
- Enquête sur la législation relative à la concurrence et à la loi anti-trust
- Enquête sur nos relations avec les États-Unis
- Enquête sur la révision de la législation bancaire
- Enquête sur le Pipeline du Nord

Certaines de ces enquêtes ont donné lieu à la création de ministères, comme les ministères de l'Industrie, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, à l'adoption de la loi stimulant la recherche et le développement scientifique, à la création du programme MEER et à l'établissement du Conseil de développement de l'Atlantique pour ne citer que ces quelques exemples.

Il est reconnu que les rapports des commissions royales d'enquête vont souvent dormir sur les tablettes après avoir coûté à l'État des sommes considérables. Nos rapports d'enquête se reconnaissent à leur coût modique et à leurs fruits mûrs.

Parlant argent, j'aimerais vous dire un mot du budget du Sénat. Le montant global de notre budget se situe à près de 27 millions de dollars, et le pourcentage qu'il représente du budget gouvernemental est exactement de 0,000260. Les salaires et avantages sociaux attribuables aux sénateurs et au personnel du Sénat s'élèvent à moins de 20 millions. Cette somme comprend également les coûts pour la sécurité, l'entretien et les services généraux qui seraient encourus même si le Sénat n'existait pas.

Je désire également porter à votre attention que les politiques d'épargne sont observées au Sénat. Au cours de la dernière année financière, nos dépenses totalisaient 98,6 % de notre budget, ce qui veut dire, si je me trompe, que nous étions le seul organisme à terminer l'année financière en si bonne posture. Cette année, nous nous surpassons : nous avons prévu une baisse de 0,28 % par rapport au budget de l'an dernier, en dépit de l'augmentation statutaire de 3,8 % applicable aux salaires, ce qui, bien sûr, représente une augmentation inévitable au chapitre de notre dépense principale.

D'où viennent les sénateurs

Pour remplir efficacement les fonctions qui lui sont dévolues, le Sénat doit naturellement réunir des personnes provenant des milieux les plus divers de la société active et ayant une vaste expérience. Or, c'est précisément le cas. On trouve dans la seconde chambre des agriculteurs, des commerçants, des financiers, des journalistes, des juristes, des médecins, des syndicalistes, des enseignants et, aussi, des personnalités ayant exercé au niveau local ou régional des mandats importants, tels que celui de ministre, de maire ou de député. Le Sénat offre donc

un éventail de toutes les professions et de toutes les formes d'expérience valables. Il est fidèle, en cela, à une tradition remontant aux Grecs et aux Romains qui avaient l'habitude de confier de grandes responsabilités à des personnes appelées sénateurs, qu'une bonne connaissance des réalités rendait capables de décisions réfléchies.

Pour être sénateur, l'expérience d'une vie active est nécessaire afin de pouvoir porter un jugement éclairé sur les projets de loi. Mais il faut également être disposé à rendre service à la société, c'est-à-dire à consacrer tout le temps nécessaire à l'examen des questions débattues en chambre et en comité, ce qui comporte, dans certains cas, une diminution de revenus appréciable. Un sénateur ne peut, en effet, s'acquitter sérieusement de sa tâche sans accorder beaucoup de temps à l'étude des problèmes nationaux ou régionaux et, par voie de conséquence, sans négliger l'exercice de sa profession. Cette seconde carrière, je la vis personnellement comme tant d'autres de mes collègues. Je la vis volontairement, je la vis librement, et j'en accepte les contraintes.

Puisqu'il est question d'un cas précis, le mien, je n'hésite pas à reconnaître que j'ai accédé au Sénat, non seulement en raison d'un passé riche d'une expérience précieuse, mais aussi grâce à mon activité au sein du parti conservateur. Dans un pays démocratique, des partis politiques agissent librement, s'expriment, et leur confrontation permet aux citoyens d'orienter leur jugement et, en période électorale, de faire des choix. J'ai adhéré, il y a près de trente ans, à un parti politique, par conviction et aussi par souci de l'intérêt public, parce que je m'intéresse aux problèmes de la société et l'engagement politique me paraît l'une des façons les plus sûres de leur apporter des solutions.

Lorsque, à l'expérience de carrières personnelles actives, vous ajoutez l'intégration à de nombreux milieux sociaux, vous avez des sénateurs au courant des réalités et en mesure de contribuer efficacement au bon fonctionnement de l'État. Cette conviction pourra paraître présomptueuse, et je ne m'en étonnerai pas. Je sais bien que l'image publique du sénateur n'est pas toujours séduisante et que l'on est porté à croire dans bien des milieux, à commencer par ceux de l'information, que le Sénat est, pour les uns, une sorte de pré-retraite et, pour les autres, une récompense pour services rendus au parti ministériel. C'est là une vue étroite de la situation.

En ce qui concerne les partis politiques, je ne vois pas en quoi un citoyen devrait être critiqué pour le soutien qu'il apporte à un mouvement politique. Puisque l'existence des partis politiques est légitime, et même indispensable au bon déroulement de la vie démocratique, en quoi est-il blâmable de leur procurer les ressources sans lesquelles ils ne pourraient tout simplement pas fonctionner? En invitant les citoyens à aider de leurs dons les opérations d'un parti politique, ne facilite-t-on pas en même temps l'exercice de la démocratie? Qui affirmera sérieusement que les partis politiques peuvent remplir leur tâche sans finance-

ment? C'est précisément cette certitude qui m'a amené à consacrer une partie de mon temps à la sollicitation de fonds pour mon propre parti. Je considère, en agissant ainsi, m'être comporté en bon citoyen et je ne crois pas qu'il y ait lieu pour moi d'éprouver le moindre remords d'avoir obtenu des résultats que je qualifierai de satisfaisants et d'avoir accédé ensuite au poste de sénateur.

En arrivant au Sénat, en raison même de la connaissance acquise des milieux plus particulièrement fréquentés, je devenais un porte-parole tout indiqué des groupes commerciaux, de la petite et de la moyenne entreprise, des institutions financières, des industries de toutes tailles —les créateurs d'emplois, les moteurs de notre vie économique, grâce auxquels le peuple canadien peut avoir recours à des mesures sociales adéquates. Par le jeu des circonstances, j'étais devenu des plus conscients des besoins particuliers de notre société économique et, par voie de conséquence, d'une très large part des solutions politiques possibles.

Conclusion

Nous, sénateurs, sommes conscients des imperfections de notre propre Chambre. Nous voulons procéder à des mutations, soit par simple règlement interne, soit par voie de consensus fédéral-provincial, soit par législation uniquement fédérale sans amener l'ensemble des provinces. De grands progrès peuvent être accomplis quant au mode préparatoire à la nomination, quant à la durée et au renouvellement du mandat, quant aux conditions d'admissibilité, quant aux conditions d'exercice. C'est à ces tâches qu'il faut s'attacher plutôt que de perpétuer dans le vide les velléités d'amendements constitutionnels. Nous savons fort bien que le mode actuel d'accession au Sénat, responsabilité du seul Premier ministre, et que le caractère d'inamovibilité, pourtant non inscrit dans la Constitution, ne sont plus conformes à l'évolution de la démocratie. Nous sommes les premiers à faire pression pour qu'on redéfinisse les conditions relatives à notre fonction de façon à ce que nous puissions exercer nos pouvoirs de co-législateurs dans une Chambre ouvertement démocratique. ■

Notes

¹Stephen Hall, *Ottawa Week Newsletter*, 5 mars 1985.

²Hawley Black, professeur à l'Université de Calgary, dans *Aerospace Canada International Magazine*, août 1985.